



# Du "modèle français des services urbains" à l'analyse de leur production

Sylvain Petitet

## ► To cite this version:

Sylvain Petitet. Du "modèle français des services urbains" à l'analyse de leur production. Revue d'économie régionale et urbaine, 1999, n°4, pp. 737-764. halshs-00182364

**HAL Id: halshs-00182364**

**<https://shs.hal.science/halshs-00182364>**

Submitted on 25 Oct 2007

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Du "modèle français des services urbains" à l'analyse de leur production

S. Petit

Ingénieur TPE, Géographe

Laboratoire Rives, ENTPE, Vaulx-en-Velin, France

Depuis près d'une quinzaine d'années un nombre de plus en plus important de travaux est consacré aux communes et aux services publics locaux dont elles ont la responsabilité. Les transformations et les débats qui agitent, depuis le début des années quatre-vingt, le monde social ne sont pas étrangers à cet intérêt soudain. Il faut ainsi rappeler l'importance du mouvement de décentralisation qui a inauguré de nouveaux modes d'action de la sphère publique et mis en avant des collectivités territoriales auparavant considérées comme peu innovantes et étroitement contrôlées. Les communes ont vu leurs domaines de compétences s'élargir considérablement, leur tutelle disparaître mais également leurs marges de manœuvre se réduire en raison de la persistance de la crise économique et donc des tensions sur les budgets communaux qui en ont résulté. Ainsi, en ce qui concerne les services publics locaux, on constate que la tendance à la délégation de gestion semble s'être accélérée depuis le milieu des années quatre-vingt. Elle s'est en tous cas manifestée de façon parfois spectaculaire en touchant les services de certaines grandes villes (Paris, Nîmes, Lyon..).

Ces nouvelles pratiques prennent place dans un contexte historique de montée en puissance de l'idéologie libérale aux niveaux national et international ; au niveau européen, les débats actuels autour de la question des services publics portent aujourd'hui essentiellement sur la façon de maintenir certaines préoccupations d'intérêt général ou d'équité sociale (à travers, par exemple la notion de service public universel) dans le cadre d'une libéralisation des marchés et d'une remise en cause des monopoles publics, jugées souhaitables par les uns, considérées comme inévitables par les autres.

Dans ce contexte, on peut considérer très schématiquement que l'intérêt des chercheurs pour le champ des services publics locaux s'est focalisé principalement sur la question de leur gestion. Certains travaux à caractère essentiellement économique, théorique et normatif ont été consacrés à la comparaison des modes de gestion publics et privés. Ils sont incontestablement utiles pour peu qu'ils ne se contentent pas d'établir par un raisonnement complexe scientifiquement impeccable des résultats contenus dans des hypothèses simplistes insuffisamment explicitées ou déconnectées de la réalité économique et sociale de l'objet modélisé. Pour notre part, nous sommes plus sensible aux approches dites « positives » qui cherchent plutôt à analyser le fonctionnement du secteur étudié. Celles-ci reposent sur des travaux de terrain menés dans des perspectives le plus souvent à la fois synchroniques et diachroniques et cherchent ainsi à analyser le système d'acteurs impliqués dans la production des services publics locaux, son mode de régulation, les logiques propres à chacun de ses acteurs. Le domaine de l'eau, et plus particulièrement de la distribution d'eau potable, a ainsi fait l'objet de nombreux travaux de recherche visant à mettre en évidence le fonctionnement de ce système d'acteurs et il semble même que l'on puisse parler d'un véritable « modèle français des services urbains » pour reprendre une expression dont la paternité semble, dans le champ scientifique, devoir être reconnue à D.Lorrain<sup>1</sup>. Ce vocable a été largement repris et popularisé dans le monde économique et administratif au point d'être aujourd'hui sans doute victime de son succès<sup>2</sup>. En effet, l'inquiétude des uns devant une dérive ultra-libérale de la Communauté Européenne, le souci des autres de promouvoir à l'étranger les entreprises françaises du domaine a conduit élus et professionnels à considérer comme une aubaine que

des chercheurs parlent d'un « modèle français » de service public analysé comme conciliant compétitivité économique et préoccupations d'intérêt général. Désormais l'expérience française est présentée comme un véritable modèle à promouvoir à l'étranger et le vocable de « modèle français » des services urbains, ou même plus largement des services publics, est largement utilisé sans que l'on sache véritablement dans quelle acception, construction théorique ou expérience exemplaire, il faut entendre le terme de « modèle ».

Pour notre part, il nous semble que, d'un point de vue scientifique, cette modélisation du fonctionnement du système français de production des services urbains est justiciable d'une critique à la fois externe et interne, critique interne qui insiste sur le caractère juriste d'une telle modélisation, critique externe qui met en évidence son incapacité à expliquer les véritables spécificités de l'expérience française en la matière et suggère de reconsidérer le rôle de l'Etat. Nous proposons alors d'essayer de recomposer l'ensemble du système d'acteurs impliqués dans la production de ces services pour essayer d'éviter les impasses repérées et de renouveler les analyses concernant le rôle de ces acteurs et leurs enjeux dans le fonctionnement de ce système.

## **1. LES LIMITES DU "MODELE FRANÇAIS" COMME REPRESENTATION DU FONCTIONNEMENT D'UN SYSTEME D'ACTEURS**

### **1.1. Présentation rapide du "modèle français des services urbains"**

Le « modèle français », essentiellement développé à partir du cas de l'eau mais présenté comme s'appliquant à l'ensemble des services urbains, est sans doute trop connu des lecteurs pour qu'il soit utile de faire ici une description détaillée de cette représentation désormais dominante du fonctionnement du système de production des services publics locaux. Nous nous contenterons donc d'en rappeler les caractéristiques principales selon les promoteurs de ce modèle.

Ainsi, le "modèle français" est présenté comme caractérisé par sa grande souplesse, son adaptabilité aux contraintes géographiques, techniques et économiques et son efficacité à concilier performance technico-économique et exigences de service public. On insiste ainsi sur la souplesse de la coopération intercommunale. Nombreuses sont les formules d'établissements publics de coopération intercommunale - syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) ou multiple (SIVOM), districts, communautés urbaines, etc... - qui permettent de s'affranchir d'un cadre communal trop étroit pour réaliser des économies d'échelle en se plaçant à une échelle territoriale pertinente d'un point de vue technico-économique. On met également en évidence l'étendue des possibilités qui s'offrent aux autorités organisatrices en matière de gestion. Les formes de gestion directe sont variées (régie simple, régie autonome) et celles de gestion déléguée permettent également un partenariat public-privé adapté à chaque situation. En outre, des montages mixtes, à travers la délégation de gestion à une société d'économie mixte associant capital public et privé, sont également possibles.

Pour D.Lorrain, le « modèle français de services urbains » constitue une construction empreinte d'un pragmatisme étonnant pour une nation à l'esprit de système et aux penchants jacobins particulièrement développés. Ainsi, « contrairement à ce qu'on pouvait attendre dans un pays à tradition centraliste, l'Etat n'a pas été l'acteur unique de cette histoire, même si son rôle d'impulseur, de financeur, de prescripteur de normes fut loin d'être négligeable. Cette

histoire a surtout été écrite par les communes épaulées par quelques groupes de services urbains, privés ou mixtes. »<sup>3</sup> Ce modèle ne se traduit donc pas par la mise en œuvre au niveau local d'un système théorique élaboré au niveau central mais représente plutôt le résultat de plus d'un siècle de pratiques empiriques, de négociations entre autorités locales et prestataires privés peu à peu reconnues plus qu'imposées par le droit. D.Lorrain définit ce modèle par trois facteurs : « d'abord, par une architecture organisationnelle ou encore un système d'offre qui établit la répartition des tâches entre les acteurs publics et privés [...] (il) repose ensuite sur des principes internes, types de contrats, méthodes de tarification, techniques financières semblables d'un secteur à l'autre »<sup>4</sup>. Enfin, il s'appuie sur ce que D.Lorrain appelle une « culture politique », ensemble de normes implicites (« conception », « mentalités ») qui régissent le rôle et les rapports entre sphères publiques et privées, entre central et local et qui peut se traduire par des normes explicites (« méthodes de calcul », « techniques comptables », « solutions juridiques ») spécifiquement françaises.

## **1.2. Une double critique du « modèle français » des services urbains**

D'un point de vue théorique, si l'on considère l'ensemble du système de production des services publics locaux, il apparaît que ce type d'approche, qui se focalise sur la question de la gestion des services publics locaux est justiciable d'une critique à la fois interne et externe.

La critique externe concerne tout d'abord le champ circonscrit par les analyses en terme de gestion du « modèle français » de services urbains. En fait ce champ n'est jamais explicitement établi - délimitation de l'objet, du champ d'analyse – mais s'impose « naturellement » au chercheur par une vision essentiellement juridique du domaine. Pourtant, si un découpage juridique du système de production de ces services est bien entendu parfaitement légitime et pertinent d'un point de vue juridique, il ne l'est pas forcément d'un point de vue économique ou sociologique.

La critique interne, quant à elle, porte sur deux points ; le premier concerne la question du développement des grands groupes de services urbains ; le second la double question de la construction et du fonctionnement de ce modèle pour laquelle D.Lorrain cherche à mettre en évidence et à analyser les mécanismes invisibles de la régulation du marché des services urbains dans un contexte d'absence de l'Etat.

### ***1.2.1. Critique externe du « modèle », le juridisme***

Nous entendons ici démontrer que les analyses en terme de gestion des services urbains, représentées par la figure emblématique du « modèle français », s'enferment dans une vision juridique du domaine qui en limite non seulement la portée mais également la pertinence.

Dans l'ensemble des pratiques qui concernent la production des services publics locaux, le Droit établit des domaines, droit de la coopération intercommunale, droit des services publics, et plus particulièrement ici, des services publics industriels et commerciaux, droit des travaux et des marchés publics. Cette classification juridique des pratiques s'impose aux économistes et sociologues qui s'intéressent aux services publics locaux au point de les enfermer dans le champ circonscrit par le droit et de leur imposer un angle d'approche qui reste essentiellement juridique.

#### *L'approche juridique des services publics*

La notion de service public, bien que, aux dires même des plus grands de ses spécialistes, "difficile à appréhender et à cerner"<sup>5</sup> n'en constitue pas moins l'une des notions fondamentales du Droit public français et même pour certains publicistes, selon la formule célèbre de P.Weil, "*l'alpha et l'oméga* du droit administratif". Les manuels et les traités de droit administratif abordent donc classiquement cette notion et, si les formulations de définitions sont variées, elles permettent néanmoins d'en retenir les caractéristiques fondamentales.

Ainsi, à titre d'exemple, on pourra retenir la définition à la fois classique et concise de A.De Laubadère, "activité assumée par une collectivité publique en vue de donner satisfaction à un besoin d'intérêt général"<sup>6</sup>. Cette définition retient une acception matérielle<sup>7</sup> du terme de service (« activité ») pour définir l'activité de service public par un but à remplir, une mission à accomplir, la satisfaction d'un besoin d'intérêt général. Cette mission justifie l'intervention de la collectivité publique qui « *assume* » l'activité en question mais également le régime exorbitant - c'est-à-dire dérogoire du droit commun - fait de prérogatives (principe de primauté) et obligations (principes d'égalité, continuité, adaptabilité) auquel cette activité est soumise. Ce lien direct entre intérêt général et personne publique (au sens juridique du terme de public) est d'ailleurs inscrit au cœur du vocable de « service public » comme de la pensée juridique française. En effet, d'un point de vue strictement lexicographique, le terme de *public* renvoie aussi bien à un collectif qu'à son incarnation institutionnelle, l'Etat ou une institution administrative<sup>8</sup>. Le terme de "public", à travers cette identification implicite réalisée entre intérêt collectif et intérêt d'Etat, illustre et matérialise un mode de pensée à l'œuvre dans le Droit français qui fait de l'Etat le mode privilégié sinon exclusif de prise en charge des questions collectives et le détenteur du monopole de la définition de l'intérêt général.

Ajoutons encore avec A.De Laubadère que si le service public est une activité assumée par une collectivité publique, celle-ci peut choisir de "ne pas l'assurer [...] elle-même" et donc que "l'exécution du service public peut-être confiée à un organisme privé"<sup>9</sup>. C'est en particulier le cas pour les services que le Droit qualifie de Services Publics à caractère Industriel ou Commercial (SPIC) pour lesquels il nous invite donc à distinguer deux acteurs fondamentaux de cette production :

- *l'autorité organisatrice*, institution publique qui reconnaît et décide de satisfaire le besoin d'intérêt général en cause, produit ou fait produire sous son contrôle l'activité correspondante telle qu'elle l'a préalablement défini ;

- *le prestataire* qui, lorsque telle est la volonté de l'autorité organisatrice, produit pour son compte et sous son contrôle l'activité ainsi définie.

Le Droit s'intéresse alors aux relations contractuelles qui peuvent lier ces deux acteurs lorsqu'ils ne sont pas confondus ; on parle ainsi de "modes de gestion" en distinguant tout d'abord la gestion directe (l'autorité publique assume et assure le service) de la gestion déléguée (l'autorité publique assume mais n'assure pas le service) pour distinguer ensuite plusieurs familles de contrats possibles dans le cas d'une gestion déléguée. Un premier classement de ces contrats peut être réalisé en s'intéressant à l'acteur (public ou privé) qui réalise les investissements, cette première typologie pouvant être affinée en considérant ensuite le mode de rémunération du prestataire.

Tableau 1 : Caractérisation des modes de gestions des SPIC (Services Publics Industriels ou Commerciaux)

<b>Fonctionnement</b>	<b>Investissement</b>	
	<b>Public</b>	<b>Privé</b>
<b>Public</b>	Régie	
<b>Privé</b>	Affermage, Gérance	Concession

### *Une approche « juriste »<sup>10</sup> des services publics locaux*

En résumé, on peut considérer que les juristes définissent leur objet et leur point de vue sur cet objet de la manière suivante : soit une activité de service public donnée, il s'agit d'indiquer les règles, élaborées et garanties par l'Etat, qui régissent cette activité, de décrire les modes de gestion possibles et, dans le cas d'une gestion déléguée, de préciser les rapports qui lient l'autorité organisatrice publique et le prestataire privé. Ce droit, ensemble de principes et de règles établies par des lois et, principalement, par la jurisprudence, constitue bien sûr un élément structurel déterminant pour le système de production des services publics locaux. Sa connaissance constitue évidemment un préalable indispensable pour qui cherche à analyser le fonctionnement de ce système. Il fait néanmoins courir à l'analyse sociologique deux types de risques :

- Le premier consisterait à considérer que la description juridique pourrait tenir lieu d'analyse des pratiques alors que la description juridique n'est ni une description idéale de pratiques ni une description de pratiques idéales mais plutôt le squelette du corps vivant des pratiques.

- Le second risque concerne la délimitation du champ d'analyse, il consiste à se laisser enfermer dans le champ circonscrit par le Droit. La production des services publics locaux n'est alors appréhendée qu'à l'intérieur du triangle étroit < autorité organisatrice - prestataire - usager > qui ne renvoie en fait qu'à l'aspect « gestion » de ce processus de production complexe. L'analyse porte alors, naturellement, uniquement sur la gestion du service considéré, performance théorique ou pratique de tel ou tel mode de gestion, rapports entre l'autorité organisatrice et son prestataire.

L'objection n'aurait que peu de portée s'il ne s'agissait que d'exiger une délimitation plus précise du champ étudié. Il suffirait par exemple de substituer au vocable de « modèle français des services urbains » celui de « modèle français de gestion des services urbains ». Malheureusement, ne retenir du processus de production des services publics locaux que la seule dimension « gestion » conduit à produire des analyses non seulement incomplètes de ce processus mais également sans doute erronées, même en ce qui concerne cette seule dimension. Ainsi, à titre d'exemple, si l'on entendait aborder la question du fonctionnement du marché de l'automobile et de sa régulation uniquement à travers une étude de la relation commerciale, il est non seulement évident que l'on ne pourrait prétendre avoir décrit là le fonctionnement de ce marché mais également probable que les analyses produites seraient incomplètes ou erronées. On peut ainsi avancer que la définition du produit ne s'élabore pas dans le seul face à face entre le vendeur et l'acheteur mais est largement déterminé par des logiques internes à la grande entreprise productrice comme l'a montré depuis fort longtemps J.-K. Galbraith<sup>11</sup>.

### **1.2.2. Critique interne du « modèle »**

#### *Déterminisme, l'évolution spontanée*

Cette critique interne résulte, dans une certaine mesure, de la poursuite de ce procès pour juridisme. En effet, si « modèle français » il y a en matière de service public locaux, sa spécificité ne semble pas devoir être cherchée du côté de son infrastructure juridique dans la mesure où, pour le juriste Y.Luchaire, la plupart des pays européens présente « des systèmes juridiques voisins, sinon très proches dans certains cas »<sup>12</sup>. Ce qui apparaît d'une mise en perspective internationale de l'expérience française ce serait plutôt, comme le souligne B.Barraqué, « l'émergence d'un « modèle français » de gestion privatisée des services urbains en réseau »<sup>13</sup>. Il y a bien une spécificité française, double en fait, qui réside dans l'importance de la gestion privée, qui s'accroît dans les années quatre-vingt, et dans « l'existence de grands groupes privés assurant à la fois la construction des équipements et leur gestion subséquente par délégation des autorités organisatrices et de surcroît dans de nombreux domaines de l'infrastructure et même d'équipements accueillant du public [...] la comparaison européenne est frappante »<sup>14</sup>.

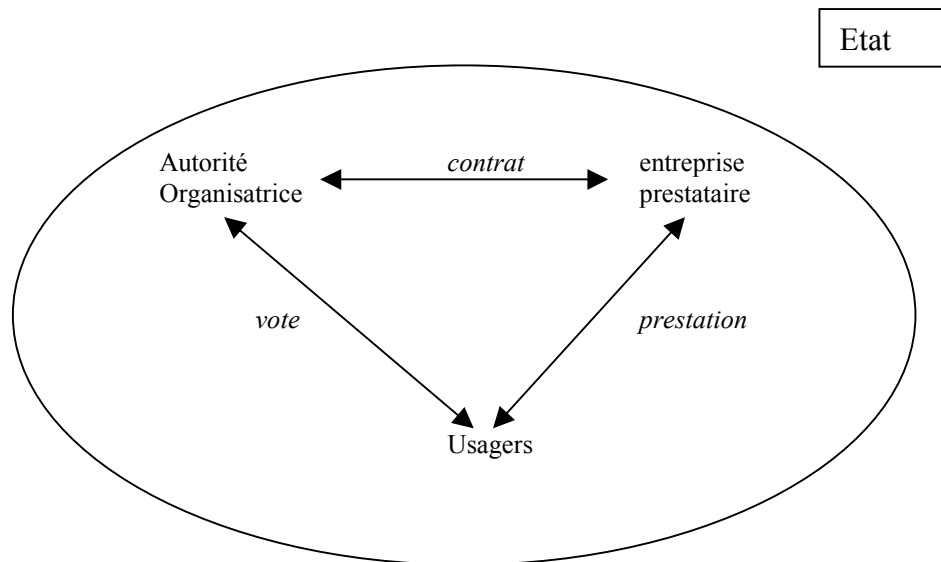
Cette question apparaît comme le point de départ de bien des analyses. Ainsi, elle justifie pour B.Barraqué une approche historique comparative des services urbains<sup>15</sup> et elle constitue pour D.Lorrain l'interrogation fondamentale à laquelle il essaie de répondre par la description de son « modèle français de services urbains ». Néanmoins, cette question ne reçoit pas véritablement de réponse et cette spécificité française se trouve en fait comme naturalisée par l'accent mis sur la construction de l'infrastructure juridique de la gestion de ces services ou sur la description et l'analyse du fonctionnement actuel de ce système. Que l'on évoque la mise en place d'une infrastructure juridique comme point de départ de ce phénomène ou le fonctionnement actuel du "modèle" comme point d'arrivée, il semble que l'importance de la gestion privée et celle des grands groupes de services urbains constituent un aboutissement naturel et spontané résultant de l'adoption d'un système juridique laissant aux collectivités locales une grande liberté de choix en matière de gestion. Cette vision déterministe de l'histoire est pourtant contredite par une simple comparaison avec de nombreux pays voisins qui bien qu'ayant adopté des systèmes juridiques ne connaissent pas une telle importance de la gestion privée et n'ont pas vu émerger de tels groupes de services urbains. Peut-être faudrait-il, comme nous y invite l'historien P.Veyne, "cesser d'être naïf et [...] s'apercevoir que ce qui est pourrait ne pas être."<sup>16</sup>

### *Libéralisme, l'auto-régulation spontanée*

Le "modèle français" décrit et analyse un système d'acteur (schéma 1) qui met en avant deux acteurs principaux, *l'autorité organisatrice*, représentée par des élus communaux (puis élus au second degré dans le cas d'une gestion intercommunale du service), et *l'entreprise prestataire*, liés par un contrat ; les usagers et l'Etat sont évoqués mais plutôt confinés dans des rôles secondaires.

L'utilisateur, à qui le service est destiné, est représenté par les élus et servi par l'entreprise prestataire. Son rôle est faible dans la mesure où il semble satisfait si l'on en juge par son silence. Bien sûr les mouvements d'utilisateurs générés par les hausses du prix de l'eau liées à la loi sur l'eau de 1992, sur fond d'"affaires" politico-économiques, doivent être prises en compte mais, selon D.Lorrain<sup>17</sup>, elles ne remettent pas en cause fondamentalement le fonctionnement de ce "modèle".

*Schéma 1: Représentation du système d'acteurs de la production des services publics locaux et de son fonctionnement selon le "modèle français des services urbains*



L'Etat est décrit comme extérieur au système, son rôle est présenté comme négligeable. Ainsi, R.Prud'homme et F.Yatta parlent d'un "modèle français" de la gestion des services urbains caractérisé en particulier par le fait que "le rôle de l'Etat, et même des départements ou des régions, est faible ou négligeable"<sup>18</sup>. De même, si D.Lorrain reconnaît à l'Etat un rôle important en ce qui concerne l'*élaboration* du "modèle", il considère son rôle comme négligeable pour ce qui est de son *évolution* et de son *fonctionnement* actuel et décrit un système spontanément auto-régulé grâce à trois mécanismes: une "régulation par les marchés" (marchés eux-mêmes auto-régulés sans doute), une régulation globale et politique, et une régulation grâce au risque de perte de réputation qui pèserait sur les entreprises prestataires<sup>19</sup>. Dans un contexte caractérisé par une situation oligopolistique du côté des prestataires privés et une complexité organisationnelle qui se traduit pour les citoyens-usagers, mais aussi pour bon nombre d'élus, par une grande difficulté à comprendre et à agir dans ce système, il semble légitime de s'interroger sur la véritable nature de ce qui nous est présenté comme une auto-régulation de système permettant de concilier intérêt public et intérêts privés. On peut se demander si, d'une part, cette "auto-régulation" annoncée ne correspond pas plutôt en fait à la maîtrise d'un système par un petit nombre de ses acteurs et à leur profit exclusif et si, d'autre part, la volonté de nous décrire là un système auto-régulé ne relève pas alors de cette foi dans le "credo libéral" mise en évidence par K.Polanyi<sup>20</sup>.

### *L'Etat, main invisible de l'histoire et de la régulation ?*

Ainsi, la modélisation du fonctionnement du système de production des services publics locaux présentée sous la forme du "modèle français des services urbains" pêche par son incapacité à expliquer de façon convaincante la dynamique de l'expansion d'une gestion privée confiée à quelques grands groupes privés comme la régulation qui s'opère au sein du système d'acteurs en charge de cette production. L'hypothèse que nous formulons ici est que ces analyses achoppent sur la même difficulté, celle de la compréhension du rôle de l'Etat dans le fonctionnement de ce système.

Les analyses produites sur cet acteur peuvent en effet paraître contradictoires; on reconnaît son rôle important dans l'élaboration du modèle, on néglige son action dans son évolution et son fonctionnement actuel. D'un côté, on évoque le "rôle clef" joué par l'Etat et ses hauts fonctionnaires dans "l'élaboration des outils – économiques, juridiques, financiers – qui



légitiment et rendent possible matériellement ce genre d'action pour la puissance publique"<sup>21</sup> à travers l'expérience de la construction de ports, canaux, ponts, ou lignes de chemins de fer au cours des XVIIIème et XIXème siècles puis dans la construction d'une théorie du service public. De l'autre, on souligne que "ce système s'est développé historiquement du côté des collectivités locales et de leurs problèmes"<sup>22</sup> et on présente l'Etat comme absent ou incapable d'agir efficacement sur le fonctionnement de ce système. La vision de l'Etat qui prévaut est à la fois très juridique et réductrice, il s'agit d'un Etat qui met en place l'infrastructure juridique indispensable au développement de ces services puis enregistre et traduit en droit les pratiques expérimentées par les collectivités locales et leurs prestataires. Il nous paraît donc important de reconsidérer son rôle dans cette construction d'une expérience française en matière de production de services publics locaux afin d'essayer d'éclairer les ressorts d'une évolution et d'une régulation présentées comme spontanées. Peut-être trouvera-t-on en effet du côté de l'Etat la main, invisible dans ces analyses, qui conduit les évolutions ou assure la régulation du système étudié.

## **2. VERS UNE ANALYSE DE L'ENSEMBLE DU SYSTEME DE PRODUCTION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX**

L'ensemble des critiques formulées, tant internes que externe, dénonce finalement une approche trop prisonnière d'une vision juridique de la production des services étudiés. Il s'agit donc essentiellement d'essayer de sortir de ce cercle « juriste » pour appréhender l'ensemble du processus de production des services publics locaux et plus particulièrement l'ensemble des acteurs impliqués et leurs rapports.

Paradoxalement, nous pouvons nous tourner tout d'abord vers le droit pour sortir de l'ornière dans laquelle il semblait devoir immanquablement nous faire tomber. Il convient en effet de rappeler simplement que la production des services publics locaux peut être décomposée en deux moments distincts, la production des infrastructures et leur gestion. En droit, cette distinction renvoie aux notions de travail public (réalisé dans le cadre d'un droit des marchés publics) et de service public (déjà évoqué). Dans un deuxième temps nous nous tournerons plutôt du côté de l'économie industrielle pour nous livrer à une analyse technico-organisationnelle de cette production et affiner notre repérage.

### **2.1. Travail et service publics**

La production de ces services suppose la réalisation préalable d'infrastructures ou d'équipements supports au même titre que la production d'automobiles suppose la construction d'usines. D'ailleurs, si une approche trop rapide du droit a tendance à occulter la dimension « travail public » présente dans de nombreux services publics, historiquement celle-ci constitue pourtant l'élément fondamental des concessions dans ce domaine puisque, jusqu'au début du siècle, le droit ne connaît pas de *concession de service public* mais des *concessions de travaux publics* définies comme « un contrat par lequel un entrepreneur s'engage envers un établissement public à effectuer et à entretenir un travail public, moyennant le droit de percevoir une redevance sur ceux qui useront de ce travail »<sup>23</sup>. La concession de travail public, apparue originellement pour la construction et l'exploitation d'ouvrages (canal, pont...) constitue la forme juridique sous laquelle se développent dans la seconde moitié du XIXème siècle, les chemins de fer, tramways, distribution d'eau potable, de gaz et d'électricité. La concession de service public apparaît, quant à elle, au début du XXème siècle, lorsque « on a compris qu'il pouvait y avoir concession de service public sans le support d'un ouvrage ou

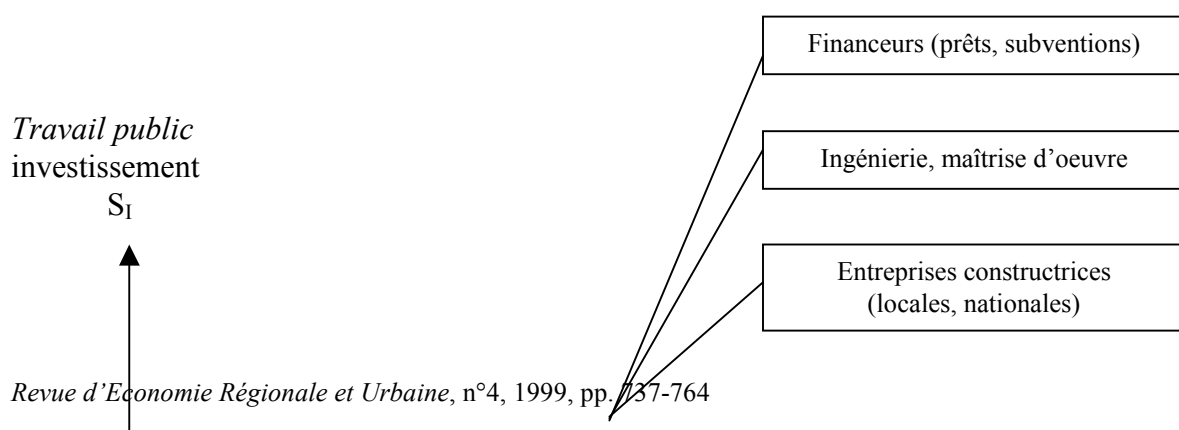
travail public : C.E. 4 mars 1910, Thérond »<sup>24</sup>. Sa définition<sup>25</sup> est donc centrée sur le service public (« mode de gestion ») alors que dans la concession de travail public, le point fondamental était bien le travail public, l'exploitation n'apparaissant que comme contrepartie permettant au concessionnaire d'avoir un retour sur son investissement initial. La concession de travail public apparaît dès lors comme un cas particulier de concession de service public : « la concession de service public peut se confondre avec la concession de travail public lorsqu'un travail a été exécuté et qu'il est géré ensuite par un concessionnaire (par exemple, les entreprises de distribution d'eau, de gaz, d'électricité, de chauffage urbain, etc...) »<sup>26</sup>. Cette distinction entre travail public (les investissements) et service public (strictement : le fonctionnement du service) est donc naturellement au fondement de tout principe de classification des modes de gestion possibles du service public (voir supra tableau 1). Par ailleurs, toujours d'un point de vue juridique, dans le cas, de loin le plus fréquent dans le domaine de l'eau au XXème siècle, d'investissements publics (affermage ou régie), travail public et service public confèrent à l'autorité publique responsable deux statuts distincts et ouvrent deux champs différents du droit public :

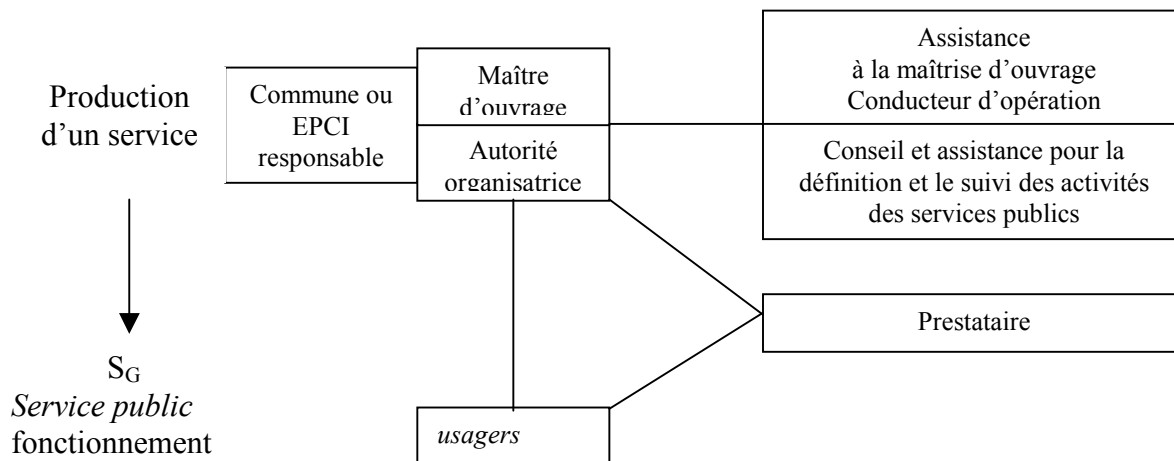
- lorsqu'on s'intéresse à la construction des infrastructures, la commune est *maître d'ouvrage* et on entre dans le champ du *droit des marchés publics*, marchés de travaux et de prestations intellectuelles ;
- lorsqu'on considère le fonctionnement du service, la commune est *autorité organisatrice* et on entre dans le champ du *droit des services publics*.

Ainsi, la production des services publics locaux comporte-t-elle deux dimensions, une dimension de *service public* (fonctionnement) et une dimension de *travail public* (investissement), dimensions à la fois distinctes et indissolublement liées qui correspondent à deux sous-systèmes d'acteurs ( $S_I$  pour la production des infrastructures et  $S_G$  pour la gestion du service) mettant en scène des acteurs et définissant des rôles spécifiques. Ces deux sous-systèmes d'acteurs s'articulent autour d'un acteur central, qui, d'un point de vue juridique, est à la fois maître d'ouvrage pour la construction des infrastructures et autorité organisatrice pour la gestion du service : la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (E.P.C.I.) en charge de la production du service.

On constate alors que le système < autorité organisatrice – entreprise prestataire – usagers > classiquement décrit voire « modélisé » (voir infra schéma 1) ne correspond qu'à une partie du sous-système  $S_G$ . Il ne s'agit en fait que de la partie la plus immédiatement visible, la façade commerciale, en quelque sorte, d'un système de production beaucoup plus large et complexe. Comment en saisir le mode de fonctionnement, en analyser le mode de régulation sans le replacer dans l'ensemble du système de production dont il ne constitue que l'un des éléments ?

Schéma 2 : Travail et service publics dans la production des services publics locaux





## 2.2. Réseau et usine

Considérant globalement la production d'un service public local, nous avons distingué la construction des infrastructures et leur gestion, la production du service proprement dite. Nous proposons maintenant une analyse technico-organisationnelle de cette production, analyse qui amène à distinguer plusieurs phases dans le procès de production du service considéré. De toute évidence la production et distribution d'eau potable, la collecte et l'élimination des ordures ménagères, l'assainissement et l'épuration des eaux usées sont des services qui comportent deux tâches distinctes réalisées grâce à des dispositifs techniques spécifiques, *collecte* et *traitement* liés à un *réseau* et une *usine*. Mais si cette distinction est d'abord technique et se matérialise en premier lieu par l'existence de dispositifs techniques spécifiques clairement individualisables, elle se manifeste également, du point de vue de l'organisation institutionnelle de ces services, dans l'existence d'établissements publics de coopération intercommunale reproduisant cette distinction technique. D'un point de vue diachronique, l'évolution historique de ces services est donc marquée, suivant des temporalités certes variables, par le passage de syndicats "intégrés" à des syndicats "spécialisés".

En matière d'eau potable, par exemple, cette évolution se traduit par un transfert de la partie production d'eau de « Syndicats des Eaux » distribuant jusqu'alors l'eau mobilisée et traitée dans leur propre usine vers un syndicat (souvent mixte) de plus grande échelle doté d'une ressource en eau beaucoup plus importante. Les Syndicats des Eaux adhérents ne se chargent alors plus que de la distribution d'une eau produite ailleurs en grande quantité, les ressources locales préalablement exploitées ne conservant le plus souvent désormais qu'une fonction de secours. Ainsi, dans le nord du département du Rhône, des difficultés d'alimentation liées aux sécheresses de 1947 et 1949 amènent Tarare et quelques communes et syndicats voisins, soit 57 communes, à envisager la création de "l'association intercommunale et intersyndicale Saône-Turdine" pour résoudre leurs problèmes de production d'eau. L'association, créée en 1953, devient en 1983 le "Syndicat mixte d'eau potable de Saône-Turdine", il regroupe alors 4 communes et 6 syndicats du nord du département, soit au total 68 communes et plus de 80.000 habitants. Au sud du même département, à la fin des années 50, les difficultés d'alimentation que connaît le Syndicat des eaux de Givors-Grigny-Loire et les prévisions inquiétantes produites alors par les experts, amènent ce syndicat à envisager un transfert de

ses installations de production d'eau en rive gauche du Rhône dans un cadre syndical beaucoup plus large. Le processus qui démarre alors conduit, sous l'impulsion de ce syndicat, à la création en 1975 du Syndicat mixte Rhône-Sud, regroupant une commune et quatre syndicats, ce qui correspond aujourd'hui à 35 communes et plus de 110.000 habitants.

Economies d'échelles, meilleurs performances techniques mais sans doute aussi faisceau d'intérêts convergent pour privilégier les grosses usines, le même processus de spécialisation fonctionnelle peut également être observé dans le domaine de l'assainissement ou des ordures ménagères selon des temporalités propres à ces services. Ainsi, dans le Rhône et en matière d'assainissement, nous avons pu observer pour de nombreuses communes péri-urbaines ou rurales de l'arrondissement de Villefranche-sur-Saône, le déroulement d'un processus en trois temps au cours des cinquante dernières années. La commune de Liergues en constitue un bon exemple qui se lance dans l'assainissement du bourg dans les années 50, inaugure sa station d'épuration communale en 1961 puis abandonne cette station pour une station intercommunale dans le cadre du SIVOM de la Vallée de l'Ombre en 1981. La compétence assainissement de ce SIVOM échoit au Syndicat d'assainissement de Pont-Sollière en 1992, celui-ci envisage alors la réhabilitation de la station intercommunale avant d'opter pour un raccordement à la station d'épuration du district de Villefranche voisin. L'organisation comporte alors trois niveaux fonctionnels construits en quarante ans environ : un réseau d'assainissement communal, un réseau de collecteurs syndical, une station d'épuration gérée dans un cadre territorial inter-syndical.

Le découpage technique du procès de production du service se traduit donc ici par des dispositifs organisationnels spécifiques (syndicats) et donc des systèmes d'acteurs (autorités organisatrices, prestataires, techniciens, entreprises, financements) également spécifiques et individualisables. D'un point de vue juridique, il s'agit là du découpage de l'organisation de la production d'un service public (prestation) en plusieurs SPIC individualisables pouvant donner lieu à des autorités organisatrices et des prestataires distincts.

La production d'un service public peut donc être découpée en plusieurs séquences correspondant à autant de SPIC individualisables ; le système de production du service considéré apparaît alors comme la réunion des systèmes d'acteurs  $S_I$  (pour la production des infrastructures) et  $S_G$  (pour la gestion du service) correspondants pour chacune de ces séquences. Ainsi, pour un service étudié, supposons que l'on puisse distinguer  $n$  séquences  $s_j$  correspondant à  $n$  dispositifs organisationnels individualisables, nous pourrions alors distinguer  $n$  sous-systèmes d'acteurs  $S_{I,j}$  et  $S_{G,j}$ . Cette décomposition permettra d'identifier, pour chaque sous-système ainsi individualisé, les acteurs, les relations entre acteurs et les enjeux : élus, détenteurs d'une expertise technique, financeurs, entreprises (locales ou liées à un grand groupe), mode d'organisation, logiques et enjeux à l'œuvre ; reste ensuite à recomposer le système dans son ensemble avec l'articulation des sous-systèmes, le repérage de ceux qui sont les plus porteurs d'enjeux.

### **2.3. Délégation de service et marché de prestations**

Le repérage de la distinction réseau/usine et de ses implications organisationnelles nous a donc amené à envisager, dans l'ensemble du processus de production d'un service public donné, la possibilité d'un découpage en un certain nombre de séquences correspondant à des ensembles de tâches suffisamment homogènes pour donner lieu à des SPIC et donc à des systèmes organisationnels individualisables. Chacune de ces phases correspond à une activité à part entière nécessitant des infrastructures et pouvant donner lieu à une délégation de gestion

à un prestataire. Cette analyse a été qualifiée de technico-organisationnelle, dans la mesure où elle repose sur une analyse technique (certes assez rudimentaire) du procès de production du service et où elle suppose une analyse organisationnelle pour repérer les différentes séquences qu'il apparaît comme pertinent d'individualiser. La dimension organisationnelle est donc déterminante dans ce découpage en séquences.

Néanmoins, un découpage plus fin de l'ensemble du procès de production d'un service amène à repérer une multitude de tâches que l'on pourrait qualifier d'élémentaires et pour lesquelles l'acteur qui en a la charge (entreprise contractrice ou gestionnaire, plus particulièrement) peut fort bien, à son tour, choisir de faire ou de faire-faire en ayant recours à un sous-traitant. Ainsi, à titre d'exemple, la mise en service de l'installation, le relevé des compteurs, la facturation, le contentieux, sont des tâches que le gestionnaire peut réaliser ou pour lesquels il peut avoir recours à un tiers. D'un point de vue juridique, il ne s'agira plus là de délégation de gestion mais de marchés, publics ou privés, de travaux ou de prestations, marchés de sous-traitance, suivant la nature de l'acteur et de la tâche à accomplir. Dans notre schéma (n°2), il convient donc d'analyser finement, d'une part, l'activité des entreprises constructrices (dimension "investissement") et d'autre part, celle du prestataire (dimension "fonctionnement") pour envisager le recours à d'autres entreprises pour l'accomplissement de telle ou telle tâche et donc envisager une complexification de ce système d'acteurs.

Une telle analyse permet de nuancer les oppositions entre modes de gestion pour se livrer à une analyse plus fine des rapports entre secteurs publics et privés dans la production des services. On peut alors constater que telle régie de distribution d'eau potable fait appel à une entreprise privée pour l'inspection de ses réseaux ou la facturation. De même, l'analyse du phénomène de la sous-traitance dans la construction des infrastructures amène à s'interroger sur la façon dont les grands groupes privés du secteur, à travers un certain recours à la sous-traitance locale, parviennent à concilier les exigences de leur développement et le souci des élus de soutenir le milieu économique local.

## **2.5. Un exemple, le cas de l'eau**

Schématiquement, on considère que l'eau, appréhendée en termes de services publics locaux donne lieu à deux grands services correspondant à l'eau potable et aux eaux usées avec des infrastructures et des dispositifs organisationnels de gestion distincts.

### **- L'eau potable**

D'un point de vue technico-organisationnel on peut distinguer trois grandes séquences susceptibles de donner lieu à des services publics à caractère industriel ou commercial individualisables, c'est-à-dire pouvant être produits dans le cadre d'autorités organisatrices ou de recours à des prestataires titulaires de contrats de délégation de gestion distincts. On peut ainsi individualiser "production-traitement", "transport-adduction" et enfin "distribution" comme autant de séquences et dispositifs techniques auxquels peuvent correspondre autant de systèmes d'acteurs  $S_{I,j}$  et  $S_{G,j}$  correspondant aux dimensions travail et service publics pour ces 3 séquences repérées.

Une analyse technique de ce service amène à distinguer un certain nombre de tâches plus élémentaires indispensables à sa production :

#### **1. Production traitement:**

- mobilisation de l'eau brute : pompage, barrage...
- traitement de l'eau brute pour la rendre potable et la distribuer : traitement chimique, bactériologique, post-chloration

#### **2. Transport adduction**

- stockage et mise sous pression : réservoirs, surpresseurs...
- entretien des installations
- transport, adduction
- entretien du réseau (recherche de fuites, contrôle, réparation...)

### 3. Distribution

- réalisation des branchements particuliers
- vente de l'eau (mise en service, relevé des compteurs, entretien des compteurs, facturation, contentieux, relations avec la clientèle)

#### **- Les eaux usées**

Il faut tout d'abord distinguer assainissement non-collectif et assainissement collectif. Pour ce dernier, d'un point de vue technico-organisationnel on peut distinguer trois grandes séquences susceptibles de donner lieu à des services publics à caractère industriel ou commercial individualisables, c'est-à-dire pouvant être produits dans le cadre d'autorités organisatrices ou de recours à des prestataires titulaires de contrats de délégation de gestion distincts. Ces séquences sont les suivantes :

- Assainissement collectif :
  - Collecte des eaux usées
  - Transport des effluents (différents niveaux territoriaux correspondants à des réseaux primaires, secondaires, tertiaires, etc, sont possibles)
  - Traitement
- Assainissement non collectif

## **2.5. Trois principes d'analyse de la production des services publics locaux**

Pour sortir d'une approche par trop juriste et superficielle de la production des services publics locaux nous proposons donc d'appuyer notre analyse sur un repérage de l'ensemble des acteurs et une élucidation de leurs relations à partir de trois principes simples :

1. la distinction entre la production des infrastructures et la gestion du service proprement dit,
2. le repérage des différentes séquences, correspondant à des dispositifs organisationnels et des systèmes d'acteurs individualisables, qui composent le processus de production du service considéré
3. A partir d'un découpage plus fin du procès de production du service considéré en tâches élémentaires, le repérage des sous-traitants mobilisés par les acteurs principaux du système de production du service.

## **3. UNE ANALYSE DE LA PRODUCTION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX, LE CAS DE L'EAU POTABLE**

Cet effort de reconstitution de l'ensemble du système d'acteurs mobilisés par la production d'un service public local nous amène, dans le cas de l'eau potable, à porter un regard renouvelé sur le fonctionnement du système de production de ce service et sur trois types d'acteurs que sont les entreprises du secteur, l'Etat et les élus locaux.

### **3.1. Entreprises constructrices, entreprises gestionnaires**

Comme nous l'avons déjà évoqué, la comparaison, à l'échelle européenne, de la gestion des services urbains en général et de celle des services de distribution d'eau potable en particulier met en évidence une double caractéristique de la situation française. Il s'agit, d'une part, de l'importance de la gestion déléguée, qui, si elle ne touche que 1914 des 4135 services de distribution d'eau potable, concerne néanmoins plus des trois quarts de la population française. D'autre part, cette gestion déléguée est le fait d'un très petit nombre de grands groupes privés spécialisés dans « les services de proximité »<sup>27</sup> : Vivendi (Générale des eaux), Suez-Lyonnaise des eaux et Bouygues.

**Tableau 2 :** La répartition de la distribution d'eau potable en France (en % de la population desservie) (Source : Commissariat au Plan, 1997)

Générale des eaux	39%
Suez-Lyonnaise des eaux	21,5%
Bouygues (SAUR et CISE)	10,5%
Contrats partagés (Générale et Lyonnaise)	6%
Régies municipales ou syndicales	23%

L'histoire narrative du secteur permet d'éclairer son évolution, au risque, comme nous l'avons souligné, de la naturaliser ; nous en proposerons une analyse plus loin. Néanmoins, on peut noter que, en France, la distribution d'eau potable s'est développée originellement sous la forme de la concession avec l'investissement d'entreprises liées à des établissements financiers importants ; la Compagnie générale des eaux est créée en 1843 par la haute banque protestante, la Société lyonnaise des eaux et de l'éclairage en 1880 par le Crédit lyonnais<sup>28</sup>. L'avènement de l'affermage, et son développement après la seconde guerre mondiale a plutôt constitué le vecteur d'un nouveau développement pour les grandes entreprises du domaine<sup>29</sup>, affaiblies par la dépréciation de la monnaie pendant la crise des années trente et la guerre, que l'occasion pour de petites entreprises locales d'entrer dans ce secteur. La concentration dans ce secteur s'est plutôt réalisée par prise de contrôle au niveau du capital que par élimination des concurrents, bataille financière plus qu'économique donc. Dans les années 90, la concentration dans le domaine de l'eau s'est accélérée ; la SDEI (Société de distribution d'eaux intercommunales) est rachetée par la Lyonnaise des eaux en 1991, le groupe Saint-Gobain-Pont-à-Mousson cède la CISE à Bouygues en 1997.

### ***3.1.1. Des groupes de services et de construction***

« Depuis ses origines, le groupe Lyonnaise des Eaux conçoit, construit et gère les infrastructures de la vie collective. Grâce à l'alliance de ses différents métiers de Services et de Construction, Lyonnaise des Eaux offre à ses clients dans le monde entier des prestations adaptées à leurs besoins, qu'il s'agisse des services indispensables à la vie des hommes ou d'infrastructures nécessaires au développement des villes. »<sup>30</sup>

Cette double caractéristique des grands groupes de services urbains peut se décliner à deux niveaux, niveau « macro » du groupe et niveau sectoriel, dans chacun des domaines.

Au niveau du groupe, le tableau 3 permet de noter l'importance à la fois absolue et relative de l'activité de construction dans ces grands groupes. Si Bouygues est connu comme premier

groupe de BTP français, l'activité de gestion de services représentant plutôt une diversification d'activité entreprise depuis une vingtaine d'années (dans le domaine de l'eau, Bouygues prend le contrôle de la SAUR en 1984 puis de la CISE, n°4 français des métiers de l'eau, en 1997 doublant alors son chiffre d'affaire dans le secteur eau et assainissement), le groupe Vivendi est présent dans le secteur BTP par SGE (2<sup>ème</sup> groupe de BTP français), CBC et une participation de près de 33% au capital du groupe Eiffage (4<sup>ème</sup> groupe de BTP français). Après sa fusion avec le groupe Dumez, le groupe Lyonnaise des eaux, grâce à GTM-Entrepose, se situe à la troisième place dans le secteur des BTP.

**Tableau 3 :** Le chiffre d'affaire 1997 et sa répartition sectorielle pour les trois grands groupes de services urbains<sup>31</sup>

	<b>Vivendi</b>	<b>Lyonnaise des eaux</b>	<b>Bouygues</b>
<b>CHIFFRE D'AFFAIRE CONSOLIDE HT 1997 (milliards de francs)</b>	<b>167</b>	<b>190</b>	<b>95</b>
<b>REPARTITION (en %)</b>			
<b>Services</b>	<b>63</b>	<b>61</b>	<b>31</b>
Dont Eau, assainissement	25	16	11
Propreté	9	8	1
Energie	15	34	2
Communication	7 <sup>(1)</sup>	1	16
Autres services	7	2	1
<b>Construction</b>	<b>31</b>	<b>27</b>	<b>67</b>
<b>Autre</b>	<b>6<sup>(2)</sup></b>	<b>12<sup>(3)</sup></b>	<b>2</b>

(1) avant intégration d'Havas

(2) immobilier essentiellement

(3) services financiers essentiellement

Au niveau sectoriel, à l'intérieur de chaque branche « service » ces groupes sont présents dans l'ensemble du processus de production du service, de la conception et réalisation des infrastructures à leur gestion. Ainsi, pour le domaine « service » eau, comprenant eau potable et assainissement, les chiffres indiqués précédemment intègrent non seulement l'activité de gestion de ces services mais également l'activité de construction et réalisation de réseaux et usines, à travers en particulier les filiales OTV, Degrémont et Stéreau des groupes Vivendi, Lyonnaise des eaux et Bouygues, respectivement.

Les logiques et enjeux de la gestion des services d'eau potable ne sauraient donc être analysés que replacés dans le contexte plus général de l'activité et des stratégies de ces grands groupes spécialisés dans les marchés publics au sens large, qu'ils soient de travaux publics ou de délégation de services publics. Ainsi, la bataille qui s'y livre, entre les groupes mais également contre la gestion directe, ne concerne pas seulement cette dimension « gestion » mais, à travers elle, également la maîtrise de l'ensemble du processus de production du service, en particulier sa dimension construction d'infrastructures et sans doute aussi l'accès à l'ensemble des marchés publics de responsabilité locale : gestion de services mais aussi marchés de BTP.

### ***3.1.2. De la construction à la gestion et vice versa***



D'un point de vue historique, on peut très schématiquement distinguer trois grandes périodes dans le processus de développement des services d'eau et des entreprises du secteur qui correspondent à des modes de développement et à des enjeux spécifiques.

Au XIX<sup>ème</sup> siècle et jusqu'à la première guerre mondiale, seuls deux modes de mise en place du service semblent être envisagés. Soit un entrepreneur privé assure et finance la mise en place du réseau, sa gestion lui est alors concédée comme contre-partie en rémunération de cet investissement, soit la collectivité publique assure le financement du réseau, construit par une entreprise privée, et en assure elle-même la gestion grâce à ses services techniques municipaux. L'entrepreneur privé du secteur est alors essentiellement un constructeur, constructeur pour le compte d'une collectivité locale qui se charge de la gestion du réseau ou constructeur qui se lance dans l'aventure de la concession si sa surface financière le lui permet et si le contexte économique est favorable (stabilité monétaire).

Avec l'affermage, qui apparaît dans les années vingt et se développe surtout à partir des années cinquante, le financement de la construction des infrastructures et leur gestion deviennent indépendantes ; le financement des réseaux est désormais principalement assuré par les collectivités publiques, leur gestion par des entreprises privées. Pour les services mis en place sur ce mode, l'entrée privilégiée reste la construction. Une fois l'usine et le réseau construits le constructeur apparaît tout naturellement comme le plus à même de faire fonctionner le service, d'autant plus que la construction comporte souvent aussi une dimension conception (pour les usines en particulier). La règle de *l'intuitu personae* toujours de mise en matière de gestion de services d'eau potable, même si la loi du 29 janvier 1993 (dite "Loi Sapin") impose désormais l'organisation d'une mise en concurrence<sup>32</sup>, permet donc de confier cette gestion au constructeur ou à l'une de ses filiales. Au passage, notons ici l'intérêt pour les groupes d'une technicisation croissante de la production de ces services. Des procès technologiques de plus en plus performants et complexes, souvent spécifiques à chacun des groupes sont développés pour répondre à une exigence de qualité de service toujours plus grande. Ces techniques sont coûteuses du point de vue de l'investissement comme de celui du fonctionnement et donc génératrices de profits pour les groupes qui les mettent en place et les font fonctionner. Par ailleurs leur complexité constitue un argument en faveur d'une gestion par une entreprise du groupe constructeur et donc une arme contre la régie et contre la concurrence, un outil de maîtrise de l'environnement et de ses incertitudes.

Enfin, depuis plus de vingt ans, en France, la distribution d'eau potable est quasi-généralisée et l'assainissement s'est développé partout où il pouvait être envisagé. Les services existent donc, désormais il s'agit d'entretenir, de renouveler les infrastructures, de construire ou remplacer des usines (stations d'eau potable ou d'épuration). La gestion est donc devenue un maillon stratégique du processus de production non seulement en raison des bénéfices directs que cette activité peut dégager mais aussi pour l'activité de BTP qu'elle peut générer pour le reste du groupe : travaux d'entretien et de renouvellement à la charge du fermier mais également investissements à la charge du délégant pour lesquels les appels d'offre manifestent généralement une « prime au gestionnaire ».

### **3.2. L'Etat, des modes d'action multiformes, un principe d'action récurrent**

Depuis plus d'un siècle l'Etat intervient dans la mise en place et l'évolution de ces services de façon multiple et variée. Si cette action complexe et multiforme apparaît comme difficile à appréhender et analyser, peut-être ne faut-il pas trop vite en conclure qu'elle se résume à un

effort de codification juridique et de normalisation technique sans grand effet sur le fonctionnement et la régulation du système d'acteurs principal que semble constituer le duo autorité organisatrice - entreprise prestataire. Il est en effet probable qu'il faille rechercher dans son action les raisons de cette spécificité française à l'échelle européenne et même mondiale que constitue l'existence des grands groupes de services urbains évoqués.

### ***3.2.1. Mode d'action juridique, normalisation et régulation***

La distribution d'eau potable, au même titre que l'ensemble des services publics locaux, ou nationaux, constitue un champ largement encadré et circonscrit par le droit. A travers une production juridique importante - lois, règlements, circulaires, arrêts de la jurisprudence, normes, etc – l'Etat, et de plus en plus, l'Union Européenne définissent et encadrent largement la nature des prestations fournies (qualité de l'eau, pression, obligations de service public...), les modalités d'organisation des services (coopération intercommunale, modes de gestion), les relations entre acteurs concernés (collectivités publiques, entreprises constructrices et gestionnaires, usagers, employés, propriétaires ...), les types de contrats (marchés de travaux, de prestations intellectuelles, de délégation de service public). Ce droit<sup>33</sup>, complexe, foisonnant, parfois contradictoire, constitue l'infrastructure juridique de la production de ces services, il est à ce point incontournable qu'il oriente le regard porté sur ces services par nombre de sociologues ou économistes, comme nous l'avons précédemment démontré.

L'action de l'Etat dans le domaine est pourtant considérée par certains comme négligeable, par d'autre, plus nuancés dans leurs analyses, comme secondaire, simple mise en forme juridique de pratiques expérimentées localement entre collectivités locales et prestataires privés ou ensemble d'actions ponctuelles relevant de services dispersés et qui ne s'inscrivent pas dans le cadre de ce que l'on pourrait qualifier de politique globale, cohérente et stratégique d'orientation de l'évolution du secteur.

Ces analyses soulèvent des questions qui renvoient à des débats relevant de l'économie ou de la philosophie politique dont l'ampleur dépasse très largement le cadre du présent article, nous nous contenterons donc ici d'évoquer rapidement le type de représentation de l'Etat auquel ces analyses nous semblent implicitement renvoyer. En fait, ces analyses nous paraissent implicitement construire, ou s'inscrire dans, une vision quasi théologique de l'Etat, vision

- à la fois objectivante, représentation dans laquelle nous tombons tous un jour, au moins par facilité et sans laquelle tout discours sur l'Etat est impossible mais avec laquelle tout discours sur l'Etat est dangereux ; en particulier les communes ne seraient-elles pas aussi "de l'Etat"?
- subjectivante, représentation qui nous pousse à considérer qu'il pourrait exister une pensée et une volonté cohérente d'Etat et à nous désoler de n'y voir qu'incohérence et action désordonnée;
- mais également qui a tendance à réduire l'Etat à son mode d'action juridique, l'Etat qui dit et fait appliquer la Loi.

Cette représentation de l'Etat s'inscrit dans la vision "juridico-discursive" du pouvoir à laquelle s'attaque Michel Foucault dans ses derniers travaux, "un pouvoir dont le modèle serait essentiellement juridique, centré sur le seul énoncé de la loi"<sup>34</sup>. On peut alors se demander si ceux qui opposent au pouvoir d'Etat de dire la loi un pouvoir local, plus politique<sup>35</sup>, de médiation entre le juridique central et le social local ou ceux qui pensent minimiser le pouvoir de l'Etat en objectant que son discours juridique ne constitue le plus souvent que la reconnaissance et la traduction dans le langage de l'Etat de pratiques locales ne restent pas également enfermés dans cette représentation restrictive de l'Etat, prisonniers d'une représentation du pouvoir "restée hantée par la monarchie"<sup>36</sup>.

Peut être vaut-il mieux alors suivre M.Foucault et considérer que le développement du capitalisme s'est accompagné d'une transformation des modalités de gouvernement des hommes, les disciplines imposées par la Loi, caractéristiques d'un ancien type de gouvernementalité, cédant peu à peu la place aux techniques de normalisation et le droit lui-même fonctionnant désormais plutôt dans une logique de régulation. Dans cette perspective, la Loi, le droit ne constituent plus le mode d'action privilégié de l'Etat et on peut même envisager alors que son élaboration fonctionnerait désormais plus selon un processus "bottom up" que "top down", pour reprendre ces anglicismes imagés chers aux politistes.

Ainsi, contrairement aux auteurs qui ont tendance à considérer comme négligeable le rôle joué par l'Etat dans la construction et le fonctionnement d'un système français de production des services publics locaux, nous considérons d'une part que l'action juridique de l'Etat ne saurait être négligée, ou son efficacité sous-estimée, et d'autre part que l'action de l'Etat ne saurait être réduite à cette production juridique.

En effet, à travers sa production juridique, l'Etat a construit un cadre juridique indispensable et structurant pour la constitution du champ étudié (par exemple, loi municipale du 5 avril 1884, lois sur la coopération intercommunale, lois sur l'eau de 1964 et 1992), il a également manifesté une volonté de régulation du système de production de ces services (loi du 15 février 1902 permettant à l'Etat d'imposer à une commune négligente d'assurer une distribution d'eau potable ou lois du 6 février 1992 et du 29 janvier 1993 visant à introduire plus de transparence dans la gestion de ces services).

Cette dimension de l'action de l'Etat n'est pas négligeable, de plus, elle ne résume pas cette action, les politiques de financement mises en place, les domaines et les formes d'action privilégiés par ses services ont également pesés sur la constitution d'une expérience française en matière de services publics locaux. Enfin, plus subtile à saisir sans doute mais tout aussi importante, l'action normalisatrice de l'Etat sur les esprits et les corps dont les vecteurs sont divers et les effets massifs : production et diffusion des représentations dominantes et des comportements normaux. Dans le domaine de l'eau par exemple, il s'agit du développement et de la diffusion de l'idéologie hygiéniste<sup>37</sup> puis environnementaliste ou de la construction de l'eau potable comme un bien ayant un prix...construction de manières de penser et d'agir indispensables à une prise en charge collective pour des profits - à travers des consommations - privés.

### ***3.2.2. Mode d'action financier, du contribuable à l'usager***

Reprenons la périodisation esquissée en ce qui concerne les modes de financement des infrastructures et donc les segments d'entrées privilégiées dans le secteur de l'eau potable pour les entreprises. D'abord, seuls un financement purement privé ou purement communal sont envisageables, réservant ce type de service aux seules communes urbaines, puis à partir des années cinquante le service se développe sur le reste du territoire sur le mode d'un financement public des infrastructures et d'une gestion privée du service.

Cette évolution semble liée au développement d'une politique de subventionnement de l'Etat pour les réseaux d'adduction d'eau potable. Cette politique apparaît au début du siècle avec la loi de finance du 31 mars 1903, consécutive à la loi du 15 juillet 1902 relative à la protection de la santé publique<sup>38</sup>. Cette loi de finance met en place un fonds du Pari Mutuel redistribué par le Ministère de l'Agriculture dont « le produit est affecté à subventionner les travaux communaux d'adduction d'eau potable »<sup>39</sup> qui inaugure pour l'Etat un rôle de financeur de ces services. Cette opportunité semble avoir incité certaines communes non équipées à s'investir dans le développement de ce type de réseau. Ainsi Givors (Rhône), commune d'environ

13.000 habitants au début du siècle, entend développer ce service grâce au subventionnement du Pari Mutuel (à hauteur de 22% du coût des investissements), du Département du Rhône (15%) et un prêt sur 50 ans à 3,8% du Crédit Foncier. Si les communes sinistrées par la première guerre mondiale ont parfois été aidées de façon très importante<sup>40</sup>, il semble que ce fond, en dépit de prélèvements complémentaires sur le produit des jeux opérés à partir de 1920, se soit avéré insuffisant dès le milieu des années vingt compte tenu des demandes formulées par les communes<sup>41</sup>. L'entre deux guerres apparaît alors comme une période de transition où les communes de toutes tailles envisagent le développement du service mais où nombre d'entre elles ne parvient pas à mener à bien ce projet. Le contexte économique n'est sans doute pas favorable, les subventions insuffisantes et l'électrification constitue un préalable indispensable au fonctionnement du service. Néanmoins les années trente voient de nombreux syndicats intercommunaux se créer, des dossiers techniques s'élaborer.

Après la seconde guerre mondiale les subventionnements d'Etat (Ministère de l'Intérieur pour les communes urbaines, de l'Agriculture pour les communes rurales<sup>42</sup>) mettent les budgets communaux au service de la reconstruction, de l'équipement du territoire et de l'expansion économique à travers le soutien du secteur du BTP. Les subventions d'Etat désormais plus importantes (en moyenne 30% pour les communes urbaines et 50% pour les communes rurales) imposent leur rythme aux travaux de développement des réseaux d'eau puis d'assainissement. Les entreprises du secteur construisent puis gèrent sur le mode de l'affermage ces nouveaux services.

Une fois l'orientation donnée, le système mis en place, l'Etat organise son désengagement financier tout en conservant la maîtrise en transférant progressivement du contribuable national vers l'usager le financement de l'eau. Ainsi apparaît en 1954<sup>43</sup> le Fonds National pour le Développement des Adduction d'Eau (FNDAE), alimenté à 60% environ par le prélèvement sur les recettes du PMU mais également, pour le reste, par une redevance payée par l'usager. Enfin, la Loi sur l'eau du 16 décembre 1964 met en place le système des Agences financières de bassin (désormais Agences de l'eau) qui consacrent la majeure partie de leurs ressources, tirées principalement d'une redevance payée par les usagers, à des aides visant à lutter contre la pollution des eaux. Enfin le transfert est également réalisé, au niveau local, du contribuable local vers l'usager local, il se conclue par la généralisation de l'usage de l'instruction budgétaire et comptable dite M49 à partir de 1992. Au passage, cette mise en place de budgets annexes interdit aux communes dotées de régies des financements croisés que peuvent fort bien pratiquer les grands groupes.

L'action financière de l'Etat s'exprime aussi à travers les prêts consentis pas le réseau financier qu'il organise pour aider les communes à investir, Crédit foncier, Crédit agricole. Jusqu'aux années 80, les institutions financières liées à la Caisse des dépôts et consignations pratiquent des taux préférentiels pour soutenir cet effort d'équipement des communes imposé par l'Etat. Enfin, les départements sont mobilisés dans cet effort de soutien public au développement des réseaux d'eau potable à travers des crédits abondant les fonds du Ministère de l'Agriculture puis le FNDAE.

### ***3.2.3. Mode d'action technique, ingénierie publique et gestion privée***

L'Etat intervient également dans le secteur de façon directe à travers ses services, services extérieurs des ministères techniques en particulier dont l'implantation territoriale est forte. Cette importance de l'ingénierie publique d'Etat (Ministères de l'Agriculture et de l'Equipeement ), assurant des missions d'assistance à la maîtrise d'ouvrage ou de maîtrise d'œuvre est une caractéristique française à l'échelle européenne aujourd'hui remise en question. S'il est patent qu'elle a assuré historiquement, en particulier grâce à son implantation

territoriale dense, un rôle important d'assistance aux collectivités locales dans cet effort d'équipement impulsé et dirigé par l'Etat, dans le domaine de l'eau en particulier son rôle et les modalités d'un partage du domaine avec l'ingénierie privée mériteraient sans doute des recherches plus approfondies.

Les creux de cette intervention des Ministères techniques sont également intéressants à signaler puisqu'il semble bien que l'assistance aux collectivités territoriales dans la gestion directe de ces services comme dans leurs relations avec les délégataires privés, bien que parfaitement possible, ait longtemps constitué un secteur délaissé, bien qu'en partie rémunéré.

### ***3.2.4. Un principe récurrent, une action publique supplétive***

L'action de l'Etat apparaît donc comme beaucoup plus complexe et difficile à analyser qu'il pouvait le sembler de prime abord. Si le refus d'une représentation subjectiviste de l'Etat nous interdit de rechercher une éventuelle stratégie cohérente développée à travers des outils et appendices divers, peut-être peut-on néanmoins avancer sur la voie de ce que F. Guattari appellerait une "axiomatique"<sup>44</sup> de l'Etat, ensemble de règles, de logiques régissant l'action de l'Etat. Peut-être faudrait-il alors, et même si le XXème siècle nous est souvent présenté, pour la France, comme celui d'un Etat-providence, omni-présent, placer comme axiome fondamental celui de "l'action supplétive", synthèse libérale maintes fois réitérée et systématiquement respectée de l'intérêt général et de l'initiative privée.

Les arrêts de la jurisprudence administrative ont tout au long du siècle mobilisé ce principe fondamental pour appuyer leurs décisions ; néanmoins ses formulations les plus célèbres, souvent reprises, datent du début du siècle et gardent toute leur pertinence:

« Les entreprises ayant un caractère commercial restent, en règle générale, réservées à l'initiative privée et [que] les conseils municipaux ne peuvent ériger des entreprises de cette nature que si, en raison de circonstances particulières de temps ou de lieu, un intérêt public justifie leur intervention en cette matière »

(Arrêt CE « Casanova » du 29 mars 1901)

« Quand l'Etat, les départements et les communes se substituent à la libre initiative des particuliers pour organiser un service public, c'est le plus souvent afin de procurer à tous les habitants de la France, sur les points les plus reculés du territoire, la satisfaction des besoins généraux auxquels l'initiative privée ne pourrait assurer qu'une satisfaction incomplète et intermittente »

(Arrêt CE « Winkell » du 7 août 1909)

Ce principe cantonne donc l'action publique en matière de service public aux besoins reconnus d'intérêt général que l'initiative privée s'avère incapable de satisfaire correctement. Ce principe appliqué sans doute avec plus de conviction pour des collectivités territoriales, dont on ne tenait pas le personnel politique en grande estime, que pour l'Etat lui-même explique sans doute les freins mis par l'Etat au développement du municipalisme dans le domaine des réseaux urbains. Il amène également à lire les actions de l'Etat comme un effort pour favoriser un développement par le secteur privé d'une réponse à des besoins considérés comme d'intérêt général que constitue l'adduction d'eau potable. Enfin il livre une clé de lecture d'un partage des rôles entre secteur public et secteur privé en matière d'ingénierie.

### 3.3. Les élus entre régulation économique et régulation sociale

Juridiquement responsables de la production des services publics locaux, de distribution d'eau potable en particulier, les collectivités publiques locales, communes ou établissements publics de coopération intercommunale, apparaissent comme placées au centre du système de production de ces services. Dans le cas, de loin aujourd'hui le plus fréquent en France, d'un financement public des investissements indispensables à la production du services, ces collectivités publiques sont à la fois en position de maître d'ouvrage et d'autorité organisatrice, positions pour lesquelles les enjeux et logiques à l'œuvre s'avèrent spécifiques.

#### 3.3.1. Maître d'ouvrage et régulation économique

##### - Les usines

En ce qui concerne souvent la construction des usines (stations d'eau potable ou d'épuration), quel que soit le mode de gestion choisi, il semble que, malgré une volonté publique, traduite par le droit et son application par les services de l'Etat, d'organiser une véritable concurrence, celle-ci ne soit le plus souvent qu'une concurrence de façade.

Tout d'abord, dans le cas d'un financement privé de l'investissement (concession), l'infrastructure construite ne relève pas du code des marchés publics si bien qu'elle peut être construite par les entreprises (gros œuvre, second-œuvre, équipements) du groupe.

Dans le cas d'une infrastructure publique (cas de l'affermage ou de la régie) la technicité nécessaire réserve ces marchés aux filiales d'ingénierie de l'eau de ces grands groupes (Omnium de Traitement et de Valorisation, Degrémont, Stéreau) qui soumissionnent seuls ou associés à une filiale de génie civil du même groupe. En effet, les appels d'offres type « conception-réalisation » ou « sur performance » sont préférés à des appels d'offres par lots séparés beaucoup plus risqués et lourds à maîtriser en l'absence d'une ingénierie indépendante (publique ou privée) suffisamment compétente. La concurrence ne semble alors que difficilement s'exprimer, d'une part, parce que les entreprises susceptibles de soumissionner sont peu nombreuses, mais également parce qu'elle ne semble le plus souvent souhaitée ni par les groupes ni par les techniciens d'Etat, ni par les élus locaux. On peut noter que les domaines où de petites entreprises régionales sont susceptibles de concurrencer les grands groupes disparaissent peu à peu. Le domaine de la construction des petites stations d'épurations, très ouvert dans les années 70, et désormais complètement maîtrisé par ces groupes fournit un exemple des stratégies de contrôle possibles grâce à une convergence de vue de ces groupes et des services de l'Etat. Ainsi, après une phase de foisonnement des entreprises locales proposant des procédés de traitement originaux (souvent importés) dans les années 70, on a assisté à un contrôle du marché par deux mouvements : élimination des concurrents et élimination du marché. On a assisté, d'une part, à une phase de normalisation par l'Etat écartant les procédés jugés les moins performants et à un rachat des entreprises restantes par les grands groupes. Parallèlement, le marché était sinon éliminé, au moins maîtrisé, par une préférence soutenue par l'Etat pour les gros dispositifs dans le cadre d'une intercommunalité plus large au nom d'une meilleure performance technico économique de ces gros équipements (monopoles des grands groupes), performance plus affirmée que véritablement démontrée.

Par ailleurs, si le développement de l'affermage risquait d'entraîner un élargissement des conditions de concurrence, celle-ci pouvant s'exprimer aussi bien pour la construction que pour la gestion, il semble que les groupes soient parvenus à en limiter les effets. Enfin, la situation d'oligopole, caractéristique de la France dans ce domaine, ne favorise pas la

compétition et les appels d'offres, même respectueux du formalisme juridique, semblent ménager une prime au gestionnaire, l'offre concurrente n'apparaissant le plus souvent que comme un faire-valoir dans le cadre d'un partage territorial respecté par les groupes.

La dévolution des marchés pour les usines semble alors n'avoir que peu d'enjeux pour des élus locaux, finalement témoins, consentants ou non, de batailles ou partages entre grands groupes nationaux. En la matière, le véritable enjeu pour les élus réside plutôt dans la question de la sous-traitance à des entreprises locales à laquelle les entreprises retenues ont souvent largement recours pour des missions ne nécessitant pas une grande technicité. A ce niveau, les élus qui entendent jouer le rôle notabiliaire traditionnel de régulation du milieu économique local peuvent souhaiter peser sur le choix des sous-traitants.

#### *- Les réseaux*

La pose des réseaux est une opération à la portée d'entreprises locales de BTP. La dévolution des marchés publics peut ici constituer un outil de régulation du milieu local du BTP dans les mains des élus qui le désirent. Il convient néanmoins de noter cette spécificité du secteur de l'eau potable qui réside dans l'existence d'un fournisseur national unique, Pont-à-Mousson, contrairement, par exemple, à l'assainissement pour lequel de nombreux constructeurs de tuyaux locaux existent. Les marchés de pose de tuyaux d'eau potable semblent alors réservés aux entreprises disposant d'accords avec ce groupe, filiales locales de grands groupes de services urbains, filiales de ce groupe, entreprises indépendantes dirigées par des figures politiques importantes.

#### **3.3.2. Autorité organisatrice et régulation sociale**

Quel que soit le mode de gestion du service choisi, les élus sont en dernier ressort responsables de la qualité du service et de son prix. Jusqu'aux années 90, les plaintes des consommateurs étaient rares, le service était donc considéré comme satisfaisant et, de ce fait, dans le cas d'une gestion déléguée, la question du profit de l'exploitant accessoire. Par ailleurs, dans la mesure où seules quelques entreprises nationales, réputées compétentes sont depuis longtemps présentes sur ce marché, la question du choix du délégataire n'avait que peu d'enjeux. De plus, la coopération intercommunale, la délégation de gestion pouvaient constituer autant de paravents apparemment confortables entre l'usager-citoyen et le maire "de base", et donner à celui-ci autant de possibilités de fuites devant ses responsabilités en la matière.

La question du prix apparaît aujourd'hui comme particulièrement sensible, en particulier depuis les hausses entraînées par la mise en place de l'instruction comptable M49 ou les efforts consentis en matière d'épuration des eaux usées. Revers sans doute de l'attachement des citoyens à l'échelon communal, le maire, que le service soit géré dans un cadre communal ou intercommunal, en régie ou en délégation, est de plus en plus rappelé à ses responsabilités par ses concitoyens en cas d'insatisfaction. Dans le cas d'une gestion déléguée, les élus, pris en tenaille entre, d'une part, un gestionnaire auquel ils sont liés par un contrat souvent mal maîtrisé lors de sa signature et insuffisamment contrôlé, et d'autre part un usager mécontent qu'ils souhaitent électeur, sont désormais contraints à rechercher une façon de jouer un rôle que la complexité des montages organisationnels semblait leur permettre de fuir mais que les usagers leur imposent pourtant aujourd'hui.

## **4. CONCLUSION**

Enfermé dans une vision juriste de la gestion des services publics locaux, le "modèle français des services urbains" rejette hors du champ d'analyse une partie importante du processus de production de ces services en réduisant le système d'acteurs particulièrement complexe de cette production au triangle étroit autorité organisatrice-prestataire-usager. Les véritables spécificités de l'expérience française en la matière, l'importance de la gestion déléguée, le développement de groupes de services et de construction sont alors quasi-naturalisés en réduisant l'analyse à ce simple jeu à trois dans le seul registre de la gestion. Le système ainsi modélisé semble fonctionner sans véritable intervention de régulation étatique sur le principe d'une auto-régulation de système.

Dès lors que l'on abandonne le cadre étroit de cette approche juriste en ayant soin d'essayer de reconstituer l'ensemble du système des acteurs impliqués dans la production de ces services, il devient alors possible de porter un regard renouvelé sur ces secteurs et la spécificité de l'expérience française en matière de services publics locaux. Il devient alors possible d'appréhender les vecteurs de développement des grands groupes privés, de ré-évaluer le rôle de l'Etat et la variété de ses modes d'action et de mieux saisir les enjeux de ces secteurs pour les élus locaux.



Résumé:

L'analyse de la production des services publics locaux, sans doute par excès de juridisme, a tendance à se limiter une approche en terme de gestion de ces services. Ce point de vue occulte une dimension importante de cette production, la production d'infrastructures, et nuit à une analyse de l'ensemble des logiques et enjeux présents au sein du système d'acteurs qu'elle mobilise. Il convient donc de reconstituer l'ensemble de ce système d'acteurs en distinguant travail et service public (investissement/fonctionnement), en identifiant les différences séquences (correspondant à des dispositifs organisationnels individualisables) qui composent le processus de production du service considéré et, enfin, le cas échéant, en réalisant un découpage plus fin du procès de production du service permettant le repérage du recours à d'autres acteurs (type sous-traitance). Cet effort de recomposition de l'ensemble du système des acteurs impliqués dans la production d'un service permet alors, en particulier dans le cas de l'eau potable, de renouveler les analyses concernant les logiques et enjeux des différents acteurs, entreprises privées, Etat et élus locaux.

Abstract:

From "the french model of public utilities" to an analysis of their production

The influence of Law on the analysis of the production of public utilities does not allow to explain the originality of the french experience in this matter by reducing the field of the analysis to managment. We can yet renew these analysis by taking care of rebuilding the whole system of the actors involved in this production. Then, especially in water services, we can reach a better comprehension of the evolution of this field and of the logics developped by the differents actors of this production, private firms, state, local authorities.

Mots-clés:

Modèle français des services urbains, droit, eau, entreprises privées, Etat, élus locaux.  
Public utilities, water services, law, private sector, State, local government

- <sup>1</sup> D. LORRAIN, "Le modèle français de services urbains", *Economie et Humanisme*, n°312, mars-avril 1990, pp. 39-58.
- <sup>2</sup> Par exemple : Syndicat Professionnel des Distributeurs d'Eau, *Gestion de l'eau : le modèle français*, 1993, 27p.
- <sup>3</sup> D.LORRAIN, *op. cit.*, p. 39.
- <sup>4</sup> Ibidem.
- <sup>5</sup> J.CHEVALLIER, *Le service public*, Paris, P.U.F., Coll. " Que-sais-je ? ", 2<sup>ème</sup> éd., 1991, p.3.
- <sup>6</sup> A.De LAUBADERE, *Traité de Droit Administratif*, Paris, L.G.D.J., 1973, p.578.
- <sup>7</sup> Le vocable de « service » recouvre aussi bien une *activité* (le balayage de la voirie) qu'une *fonction* ou une *mission* (la propreté urbaine) ou une *organisation* (le service « Propreté » d'une commune) ; on peut donc l'utiliser dans une acception *matérielle*, *idéelle* ou *organique*.
- <sup>8</sup> "Adj., 1° Qui concerne le peuple pris dans son ensemble; qui appartient à la collectivité sociale, politique et en émane; qui appartient à l'Etat ou à une personne administrative [...] *N.m.*, 1° Vx L'Etat, la collectivité, 2° *Mod.* Les gens, la masse de la population" *Petit Robert Dictionnaire de la langue française*, Paris, Dictionnaires LE ROBERT, 1990, p.1563.
- <sup>9</sup> A.De LAUBADERE, *op. cit.*, p.578
- <sup>10</sup> Nous proposons ce néologisme pour qualifier une attitude empreinte de jurisme.
- <sup>11</sup> J.-K.GALBRAITH, *Le Nouvel Etat Industriel ; Essai sur le système économique américain*, Paris, Gallimard, 1968 (1967 pour l'édition originale en langue anglaise), 416p.
- <sup>12</sup> Y.LUCHAIRE, « Les modes de gestion des services publics locaux », *Revue française d'administration publique*, n°60, octobre-décembre 1991, p.549.
- <sup>13</sup> B.BARRAQUE, « Pour une histoire des services urbains », *Economie et Humanisme*, n°312, mars-avril 1990, p.12, souligné par nous.
- <sup>14</sup> B.BARRAQUE, « La France », in B.BARRAQUE (dir.), *Les politiques de l'eau en Europe*, Paris, La Découverte, 1995, p.115.
- <sup>15</sup> B.BARRAQUE, « Pour une histoire des services urbains », *Economie et Humanisme*, n°312, mars-avril 1990, pp.6-15.
- <sup>16</sup> P.VEYNE, *L'inventaire des différences – Leçon inaugurale au Collège de France*, Paris, Seuil, 1976, p.62.
- <sup>17</sup> D.LORRAIN, "Les "affaires " et les entreprises", *Métropolis*, n°103, 1995, pp.32-37.
- <sup>18</sup> R.PRUD'HOMME, F.YATTA, "Les prix reflètent-ils les coûts dans les contrats de concessions: le cas de la collecte des déchets", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 1995, V, p.780.
- <sup>19</sup> D.LORRAIN, "INTRODUCTION, La socio-économie de l'eau ou les facteurs invisibles", in D.LORRAIN (dir.), *Gestions urbaines de l'eau*, Paris, Economica, 1995, p.11 et 12.
- <sup>20</sup> K.POLANYI, *La Grande Transformation – Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard, 1983 (1944 pour l'édition original anglaise), 419p.
- <sup>21</sup> D.LORRAIN, "INTRODUCTION, La socio-économie de l'eau ou les facteurs invisibles", in D.LORRAIN (dir.), *Gestions urbaines de l'eau*, Paris, Economica, 1995, p.11 et 12.
- <sup>22</sup> D.LORRAIN, "INTRODUCTION, La socio-économie de l'eau ou les facteurs invisibles", in D.LORRAIN (dir.), *Gestions urbaines de l'eau*, Paris, Economica, 1995, p.11 et 12.
- <sup>23</sup> H.BERTHELEMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, A.Rousseau, 1901, p.582.
- <sup>24</sup> A.De LAUBADERE, *Traité de droit administratif*, Paris, L.G.D.J., sixième édition, 1973, p.601.
- <sup>25</sup> « La concession de service public est un mode de gestion du service consistant en ce qu'une collectivité publique (« concédant ») charge un particulier, individu ou plus souvent société (« concessionnaire »), par une convention conclue avec celui-ci, du soin de faire fonctionner le service public à ses frais et risques et en se rémunérant au moyen de redevances perçues sur les usagers. » A.De LAUBADERE, *op. cit.*, p.600.
- <sup>26</sup> H.PRIEUX, *Traité pratique du droit des travaux publics et des marchés publics*, Paris, Ed. du Moniteur des travaux publics, sixième édition, 1968, tome 1, p.118.
- <sup>27</sup> Dans leurs *Rapport annuel 1997*, Vivendi se présente comme « Leader mondial des services de proximité » et Suez-Lyonnaise des eaux comme « un leader mondial des services de proximité »
- <sup>28</sup> D.LORRAIN, L'industrie des réseaux urbains en France (des origines nationales à une dynamique mondiale), *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°1, 1986, pp.95-110.
- <sup>29</sup> « Propos recueillis auprès de Monsieur Paul-Louis GIRARDOT, Ingénieur des Ponts et Chaussées honoraire, directeur général de la Compagnie Générale des Eaux » in H.LORIFERNE (dir.), *40 ans de politique de l'eau en France*, Paris, Economica, 1987, pp.204-210.
- <sup>30</sup> Lyonnaise des Eaux, *Rapport d'activité 1994*, « Profil du Groupe », p 1, souligné par nous ; il s'agit du premier paragraphe de cette présentation du groupe, organisée selon deux axes : « Services » et « Construction ».
- <sup>31</sup> Source : *Rapport d'activité annuel 1997* des groupes Suez-Lyonnaise des Eaux et Vivendi, juin 1998.

---

<sup>32</sup> "Ce principe a été récemment réaffirmé par le juge et consolidé par le législateur" (S.DUROY, *La distribution d'eau potable en France – contribution à l'étude d'un service public local*, Paris, L.G.D.J., 1996, p.296).

<sup>33</sup> Pour la dimension juridique de la distribution d'eau potable consulter S.DUROY, *op. cit.*, 436p., ou, à titre d'exemple, d'un point de vue plus général, A.-S., MESCHERIAKOFF, *Droit des services publics*, Paris, PUF, 1991, 389p.

<sup>34</sup> M.FOUCAULT, *Histoire de la sexualité (vol.1), La volonté de savoir*, Paris, Gallimard, 1976, 211p.

<sup>35</sup> S.BIAREZ, *Le pouvoir local*, Paris, Economica, 1989, 309p.

<sup>36</sup> M.FOUCAULT, *op.cit.*, p.117

<sup>37</sup> J.-P.GOUBERT, *La Conquête de l'eau – l'avènement de la santé à l'âge industriel*, Paris, Robert Laffont, 1986, 302p.

<sup>38</sup> Cette loi donne pouvoir aux maires d'imposer que toute habitation non pourvue d'eau potable soit reliée à la distribution publique.

<sup>39</sup> M.BLOCK, *Dictionnaire de l'administration française*, Paris, Berger-Levrault, 1905, tome II, p.2011.

<sup>40</sup> « Les subventions atteignaient 90% des dépenses dans les communes sinistrées après la guerre 1914-1918. Ce taux a été ramené à 40% en moyenne avec maximum de 60% » M.GUILLAUME, « Situation avant la guerre 1939-1945, les faits saillants d'un siècle d'évolution » in H.LORIFERNE (dir.), *40 ans de politique de l'eau en France*, Paris, Economica, 1987, p.33.

<sup>41</sup> J.-P.GOUBERT, *op.cit.*, p.185, repris dans S.DUROY, *op.cit.*, p.88

<sup>42</sup> Distinction introduite par le décret n°47-1290 du 7 juillet 1947

<sup>43</sup> décret n°54-1238 du 14 décembre 1954.

<sup>44</sup> CERFI, "Généalogie du Capital (vol.1), Les équipements du pouvoir", *Recherches*, n°13, Décembre 1973, pp.129-145.